

Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti sosiaalipoliittisin silmin

HANNU UUSITALO

Täytyy myöntää, että en vuonna 2014 ottanut vastaan kovin innostuneesti uutista, jossa kerrottiin talouspolitiikan arviointineuvoston perustamisesta Suomeen. Ekonomistikunta oli jo pitkään lobannut tämän ruotsalaisperäisen instituution synnyttämistä. Jutta Urpilaisen ollessa valtiovarainministerinä se sitten tapahtui. Keskeinen taustavaihtaja oli Jukka Pekkarinen, joka tuolloin toimi valtiovarainministeriössä ylijohtajana.

Epäluuloni kumpusi siitä, että ekonomistikunta tiukentaa jo valmiiksi vahvaa otettaan Suomen yhteiskuntapolitiikasta käytävässä keskustelussa. Pelkäsin sosiaali- ja laajempien yhteiskuntapolitiittisten näkökohtien painuvan entistäkin selvemmin taustalle. Epäluuloni kasvoivat edelleen, kun ryhmän kokoonpanon julkistettiin. On ymmärrettävää, että joukon ydin on kansantaloustieteilijöitä, mutta mukana ei ollut yhtään sosiaalipoliitikkoa. Ainoa ei-taloustieteilijä ryhmässä on kansainvälisten kehityskysymysten tutkija.

Työjärjestyksensä mukaan ”talouspolitiikan arviointineuvoston tehtävänä on arvioida talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuutta, niiden saavuttamista ja valittujen keinojen tarkoituksenmukaisuutta sekä talouspolitiikan eri osa-alueiden yhteensovittamista ja kytkentöjä yhteiskuntapolitiikan muihin osa-alueisiin. Neuvosto arvioi talouspo-

litiikan onnistumista erityisesti taloudellisen kasvun ja vakauden, työllisyyden ja julkisen talouden pitkän ajan kestävyyskannalta. Lisäksi neuvosto arvioi talouspolitiikan valmistelussa käytettyjen ennuste- ja arviointimenetelmien laatua. Neuvosto toteuttaa tehtävänsä pääasiassa vuosittain julkaistavalla raportilla.”

Tehtävänä on siis harjoitetun talouspolitiikan arviointi, ei suositusten esittäminen tai neuvon antaminen. Arviointineuvosto on työssään riippumaton, ja saa tukipalveluja Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta. Rahoitus tulee valtioneuvoston kanslian selvitys- ja tutkimustoiminnan määrärahoista. Valtiovarainministeriö asettaa arviointineuvoston viideksi vuodeksi yliopistojen taloustieteen laitosten ja Suomen Akatemian tekemien ehdotusten perusteella. Ensimmäisessä arviointineuvostossa toimivat professori Roope Uusitalo (Jyväskylän yliopisto, puheenjohtaja), professori Torben M. Andersen (Århusin yliopisto), professori Kaisa Kotakorpi (Turun yliopisto), professori Liisa Laakso (Helsingin yliopisto) ja professori Mikko Puhakka (Oulun yliopisto).

Arviointineuvosto julkaisee vuosittaisen raporttinsa tammi-kuussa. Ensimmäisessä vuonna 2015 julkaistussa raportissa keskityttiin edellisen vaalikauden aikana noudatettuun finanssipolitiikan linjaan ja valittujen ta-

Economic policy
council report
2015
Talouspolitiikan
arviointineuvosto, 2016

louspoliittisten päätösten vaikutusten arviointiin. Tammikuussa 2016 julkaistu raportti tarkastelee hallituksen talouspolitiikkaa tulevan vaalikauden 2015–2019 aikana. Arviointi katsoo siis eteenpäin hallituksen esittämien talouspoliittisten dokumenttien ja suunnitelmien perusteella. Tämä lisää raportin poliittista painoarvoa.

Raportti alkaa Suomen taloudellista kehitystä koskevalla tarkastelulla. Työllisyyttä, työttömyyttä ja työn tuottavuutta analysoidaan viimeisen 10–15 vuoden aikana ja vertaillaan eräisiin muihin maihin. Näiden seurauksena syntynyt julkisen sektorin alijäämän ja velan kehitys nostetaan esiin keskeisenä talouspolitiikanongelmana. Pitkän aikavälin, siis 30–50 vuoden, väestöllinen kehitys ei saa merkittävää sijaa, vaikka se on julkisen talouden kehityksen kannalta merkittävä asia.

Seuraavaksi raportissa tarkastellaan hallituksen finanssipoliittisia suunnitelmia vuosille 2016–2019 eli selvitetään kaavailtuja menojen leikkauksia, veropolitiikkaa ja näiden vaikutuksia tulonjakoon. Luvussa 4 analysoidaan hallituksen esityksiä kilpailukyvyyn parantamiseksi. Luvussa 5 pohditaan hallituk-

sen keskipitkän ja pitkän aikavälin finanssipoliittisia näkemyksiä ja niiden yhteensopivuutta.

Luvut 6 ja 7 ovat tutkimuksellisessa mielessä raportin tärkeimpiä. Luvussa 6 analysoidaan finanssipoliitiikan ja kansantalouden kehityksen välistä suhdetta. Luvussa 7 katseen alla ovat verotuksen vaikutukset työmarkkinoihin. Näissä luvuissa tuodaan esiin se tutkimuksellinen perusta, jonka varassa raporttiin sisältyvät arviot ovat. Jokainen luku päättyy arviointineuvoston kannanottoihin.

Arviointineuvoston raportti on saanut julkisuudessa runsaasti huomiota, ja sen pääkohdat ovat laajalti tiedossa. En tässä keskity raportin arvion yksityiskohtaiseen esittelyyn. Kiinnitän enemmän huomiota raportissa esitettyjen kannanottojen perusteisiin, jotka ovat saaneet huomattavasti vähemmän huomiota julkisessa keskustelussa. Näkökulmani on enemmän sosiaalipoliittinen kuin taloudellinen.

Kataisen hallitus yritti sopeuttaa julkista taloutta sekä leikkaamalla julkisia menoja että korottamalla veroja. Sen keinovalikoimassa näillä oli yhtä suuri paino. Sipilän hallituksen finanssipoliitiikan ydin on menojen leikkaus veroastetta korottamatta. Tämä on iso muutos. Hallituskauden aikana julkisia menoja aiotaan leikata vajaalla neljällä miljardilla eurolla. Niiden jälkeenkin julkisen talouden ennustetaan olevan selvästi alijäämäinen. Arviointineuvosto katsookin, että keskipitkän aikavälin finanssipoliittiset tavoitteet jäävät saavuttamatta. Se kuitenkin pitää hallituksen sopeutustoimien mitoitusta ja aikataulua perusteltuna, mutta sopeutuksen painottuminen vain menoleikkauksiin saa kritiikkiä. Arviointineuvosto ar-

vosteleekin linjausta, että veroaste ei saa nousta, ja siitä seuraavaa päätöstä, että sopeuttaminen tapahtuu vain menoja leikkaamalla. Se toteaa, että julkisten menojen ja erityisesti julkisten investointien vähentämisellä on isompi talouskasvua heikentävä vaikutus kuin veronkorotuksilla. Arviointineuvosto pitää kyseenalaisena myös sitä, että hallitus esittää laajaa sopeutuspakettia tietämättä sen tulonjakovaikutuksia. Eduskunnan tietopalvelun tekemän arvioiden mukaan meno- ja veropoliittiset toimet lisäävät tuloeroja ja köyhyysastetta. Eläkeläisten köyhyysasteen arvioidaan kasvavan eniten.

Hallituksen verolinjauksissa nähdään jotain hyvääkin. Kehuja saavat haitta- ja omaisuusverokorotukset ja pienituloisille kohdistetut tuloverohelpotukset. Arvostelua kohdistetaan siihen, että hallitus ei ole tarttunut mahdollisuuteen lisätä verotuloja tavoilla, jotka eivät olisi heikentäneet vaan päinvastoin jopa parantaneet verojärjestelmän tehokkuutta. Tällaisia veroja olisivat muun muassa perintövero ja yhtenäinen arvonlisäverokanta.

Suomalaisten yritysten kilpailukykyä hallitus pyrkii parantamaan kilpailukykyä vahvistavilla toimilla, joita on totuttu kutsuaan myös pakkolaeiksi. Arviointineuvosto pitää hallituksen laskelmia näiden toimien työllisyysvaikutuksista ylioptimistisina. Niiden toteuttaminen johtaisi kompensoiviin palkkavaatimuksiin työmarkkinoilla. Kilpailukykyä vahvistavien toimien epäonnistumisen riski on suuri. Epäilemättä realistinen arvio.

Nämä johtopäätökset eivät uutuudellaan yllätä. Tärkeää on, että ne lausuu arvovaltainen elin, jonka näkemyksiä ei noin vain voi sivuuttaa. Vielä tärkeämpää

on kuitenkin se, että kannanottoja perustellaan huolellisesti tutkimustuloksien. Työtään varten arviointineuvosto on teettänyt myös kolme julkaistua taustatraporttia.

Luvussa 6 tarkastellaan finanssipoliitiikan vaikutuksia taloudelliseen kasvuun empiiristen tutkimusten valossa. Siinä analysoidaan myös sosiaalipoliitiikan tutkijoiden huomion kohteena olevaa kysymystä hyvinvointivaltion ja kasvun välisestä suhteesta. Miten julkisen sektorin koko ja rakenne vaikuttaa kasvuun? Tutkimustulokset ovat osin ristiriitaisia, ja kiistatonta näyttöä puoleen tai toiseen ei ole. Jopa keskeiset talouspoliittisissa keskusteluissa käytetyt mittarit, kuten julkisen sektorin koko ja veroaste, ovat ongelmallisia. Kausaalisten vaikutusten tutkiminen on tunnetusti vaikeaa.

Sormen ei kuitenkaan tarvitse mennä suuhun. Arviointineuvosto päättyi lupaavimmalta näyttävään tutkimustulokseen tukemaan näkemykseen: jotkut julkiset menot ovat taloudellisen kehityksen kannalta tuottavia ja toiset taas eivät. Tähän suuntaan viittaavia tutkimuksia on tehty myös vertailevan sosiaalitutkimuksen piirissä, mutta niihin arviointineuvosto ei viittaa. Arviointineuvosto kritisoi erityisesti koulutukseen ja tutkimukseen kohdistuvia leikkauksia, koska niillä on pidemmällä aikavälillä negatiivinen vaikutus tuottavuuteen ja kasvuun.

Tutumpi ja aika yleinen näkemys on, että jotkut verot ovat kasvun kannalta haitallisempia kuin toiset: yritysten tuloveroilla on selvimmin negatiivinen vaikutus, sitten seuraavat henkilöiden tuloverot. Kulutusveroilla on vähemmän kielteisiä kasvuaikutuksia, ja omaisuus-

verot ja aivan erityisesti kiinteän omaisuuden verotus häiritsevät kasvua vähiten. Empiirisen tutkimuksen valossa tämäkään häittäjärjestys ei kuitenkaan ole kiistaton. Näillä verotustavoilla on myös erilaiset jakaumavaikutukset, mutta niitä ei raportissa käsitellä. Yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa sekä mahdolliset kasvu- että tulonjakovaikutukset tulisi ottaa huomioon.

Luvussa 7 tarkastelun kohteena ovat verotuksen vaikutukset työmarkkinoihin. Siinä käydään huolellisesti läpi ja arvioidaan kansainvälisen ja suomalaisen tutkimuksen tuloksia tuloverotuksen vaikutuksista työllisyyteen, tehtyihin työtunteihin ja veronalaisiin tuloihin. Tulokset puhuvat sen puolesta, että nämä vaikutukset ovat yleisesti ottaen vaatimattomia. Verotus vaikuttaa jonkin verran pienituloisten ja selvemmin pienten lasten äitien työn tarjontaan. Arviointineuvosto toteaaakin, että verokevennysten kohdistaminen pienituloisiin on perusteltua paitsi tehokkuuden myös oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Kaiken kaikkiaan päätelmä on: ”Verojen leikkaaminen tai veronkorotusten välttäminen voi olla oikeutettu poliittinen tavoite, mutta sen perustelu pelkäänsä tehokkuusnäkökohdin on ongelmallista.”

Arviointineuvosto tarkastelee erikseen pohjoismaista mallia, jossa yhdistyy korkea veroaste ja hyvä taloudellinen suorituskyky. Jälleen tema, joka sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa on saanut paljon huomiota. Tässä yhdistelmässä ei sinänsä ole ihmettelemistä, koska, kuten raportti osoittaa, veroasteella ei juuri ole merkitystä kasvun kannalta. Tätä kautta arviointineuvosto pääsee kuitenkin tuomaan esiin sen,

että monet julkiset palvelut edistävät työvoiman tarjontaa ja työhön osallistumista. Esimerkkeinä mainitaan lasten ja vanhusien hoito. Ne vähentävät työhön osallistumisen kustannuksia ja tukevat työhön osallistumista. Eräänlaisena suositukseksi arviointineuvosto toteaaakin, että kotihoidon tuen keston rajoittaminen lisäisi pienten lasten äitien työhön osallistumista. Tätä keinoahan ei hallituksen työllisyysasteen nostamisarsenaalissa mainita. Pohjoismaainen hyvinvointivaltio on kuitenkin osoittanut, että korkea veroaste ja laajat julkiset palvelut voidaan yhdistää korkeaan työllisyyden tasoon. Tunnetusti Suomi ei tässä suhteessa ole Pohjoismaiden aatelia. Siksi meillä on nyt enemmän ongelmia kuin muilla Pohjoismailla.

Kaiken kaikkiaan arviointineuvoston raportti on tärkeä puheenvuoro talous- ja yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun. Raportin otti vastaan valtiovarainministeri, joka puolusti hallituksen sopeuttamispolitiikkaa ja erityisesti veroasteen kiinnittämistä sillä, että se on hallituksen arvovalinta. Raportin valossa se on kuitenkin arvovalinta, joka ei johda kasvun kannalta parhaaseen mahdolliseen tulokseen. Eikä se johda parhaaseen mahdolliseen tulokseen myöskään toimeentuloerojen kannalta. Sopeutuspolitiikan tuloeroja kasvattavia vaikutuksia voitaisiin lieventää, jos veroasteenkin annettaisiin joustaa.

Taloustieteilijöiden raportti yllättää sosiaalipoliitikon myönteisesti. Arviointineuvosto ei luota teoreettisiin näkemyksiin vaan kysyy systemaattisesti, millaista empiiristä tukea politiikalle on. Taloustieteessä onkin tehty runsaasti julkiseen talouteen,

menoihin ja verotukseen kohdistuvaa tutkimusta, jota raportissa käytetään hyväksi. Se suosittelee, että sosiaalitutkijoiden samoihin ongelmiin kohdistuvaa tutkimusta raportti ei tunne. Ei tästä johtopäätösten kannalta suurta vahinkoa ole, koska ainakin oma tuntumani on, että molempien tieteenalojen tulokset ovat samansuuntaisia. Ainaakaan isoihin erimielisyyksiin eivät anna aiheita.

Raportin pääpaino on toimeksiantannon mukaan kasvussa ja työllisyydessä, mutta sosiaalipoliittikkoa ilahduttaa myös se, että arviointineuvosto kiinnittää huomiota myös tulonjakovaikutuksiin. Kysymystä kasvu- ja tassa-arvotavoitteiden yhteensovittamisesta raportissa ei laajemmin käsitellä. Siinä kuitenkin osoitetaan, että talouspoliittisessa keskustelussa niiden katsotaan olevan ristiriidassa useammin ja vahvemmin kuin tutkimustulokset antavat aiheen olettaa.

On sääli, että raportti on julkaistu englanniksi. Olisi tärkeää, että raportin pääkohtien lisäksi myös perustelut ja erityisesti luvut 6 ja 7 tulisivat laajemman lukijakunnan saataville. Raportti on paikoin vaikeahkoa asiantuntija- ja ekonomistipuhetta, jonka omaksumista ei vieras kieli varmastiakaan helpota. Raportin on laajemmin merkityksellinen kuin (vain) hallituksen talouspolitiikan arviointina. Se sisältää nykytutkimuksen tuloksia verotuksesta, julkisista menoista ja näiden vaikutuksista. Niiden tunnetuksi tekemistä pitäisi edistää. Valtioneuvoston kanslian tulisikin kääntää raportti suomeksi.

Tämä on toinen arviointineuvoston vuosiraportti, joten on vielä liian aikaista arvioida arviointineuvoston työn vaikut-

tavuutta. Hyvä alku joka tapa-
uksessa, myös sosiaalipolitiikan
kannalta katsottuna. Ajankoh-
taiset talous- ja sosiaalipolitiikan

yhteydet tulevat raportissa hy-
vin esille, vaikka siinä ei – toi-
meksiannon rajauksen mukai-
sesti – sosiaalipolitiikan sisältö-

kysymyksiä erityisesti tarkastel-
lakaan.

Meille tulee eläkeläinen

MATTI VIRTANEN

Sirpa Taskinen teki pitkän uran
Stakesissa ja sen edeltäjissä, ja
myös kansainvälisissä tehtävissä.
Hän on kirjoittanut monia lap-
siin ja perheisiin liittyviä amma-
tillisia julkaisuja ja myös suosit-
tuja oppaita, kuten äitiyspakka-
usten mukana jaetun *Meille tulee
vauva* -kirjasen.

Kun Taskinen jäi eläkkeel-
le 2007, hän sai työtovereiltaan
oppaan *Meille tulee eläkeläinen*.
Sen teksti oli muokattu Taskisen
omasta kirjasta, johon oli so-
piviin kohtiin vaihdettu vauva-
sanalan tilalle ”eläkeläinen”. Tulos
oli hulvattoman hauska, Taski-
nen sanoo tuoreen kirjansa alku-
puolella ja pitää suosikkikohta-
naan seuraavaa:

”Eläkeläinen on perheelleen
yleensä ihmeellisin asia maail-
massa. Rakkaus ei kuitenkaan
läheskään aina syty heti. Eläke-
läisen hoitaminen vie paljon voi-
mia, ja hän saattaa toimia hyvin
eri lailla kuin mitä läheiset odot-
tivat. Tulokas muuttaa koko elä-
män ja kertoo tahtonsa ja aika-
taulunsa hyvin selkeästi. Huuta-
va eläkeläinen voi herättää häm-
mennystä, jopa ärtymistä. Lä-
heiset eivät aina jaksaa tuntea ko-
vin lämpimiä tunteita vaatijaa
kohtaan. Eläkeläiseen sopeutu-
minen vie aikaa.”

Työtoverien eläköitymislah-
ja on ilmiselvästi jäänyt kyte-

mään ja on nyt tuottanut ”oi-
kean” oppaan työelämän jälkei-
seen aikaan – mistä Taskisella on
jo monen vuoden kokemus. Kir-
jan esipuheessa Taskinen sanoo,
että monenlaista on ikääntymi-
sestä kirjoitettu, mutta hyvin vä-
hän eläkkeelle valmistautumises-
ta, mitä seniorina on odotetta-
vissa ja mikä olisi elämässä vielä
mahdollista. Kun tällaista opas-
ta ei löytynyt, Taskinen pää-
tti kirjoittaa sellaisen itse. Ja hy-
vin onkin kirjoittanut. Taskinen
on aina ollut tunnettu taitava-
na sanankäyttäjänä, niin puhu-
jana kuin kirjoittajanaakin, eikä
tuo taito ole päässyt yhtään ra-
pistumaan.

Kirjan ensimmäisessä luvussa
Taskinen kertoo eläköitymisen
käytännöstä: millaisen eläkkeen
voi saada, milloin eläkkeelle
pääsee tai joutuu, miten
eläkkeen suuruuden voi laskea
nyt, ja kirjan liitteessä, miten
voi laskea 2017 voimaan astuvan
eläkeuudistuksen jälkeen. Ja
muistuttaa, että eläkettä pitää
itse hakea.

Toisessa luvussa Taskinen ku-
vaa, mitä ikääntyvän itsensä ja
ennen kaikkea hänen työnan-
tajansa pitäisi ottaa huomioon
työtehtävien hoidossa, eläköity-
ville kertyneen tiedon ja osaami-
sen siirtämisessä työyhteisön ke-
hittämiseen ja miten työnanta-

Sirpa Taskinen
Hyvillä mielin eläkkeelle
Opas työelämän jälkeiseen
aikaan
Aula & Co, 2016

ja voisi tukea eläkkeelle siirtyviä.

Taskisen perusteisiin voisi ki-
teyttää näin: eläkkeelle jäämi-
nen on paljon suurempi elä-
mänmuutos kuin etukäteen voi-
si luulla tai kuvitella. Sitä se on
nimenomaan heti aluksi, ja sik-
si oppaan viisi seuraavaa lukua
kuvaavat tämän muutospom-
min eri puolia ja keinoja selviy-
tyä niistä.

Ulkoahjautuvuus vaihtuu si-
säiseen ohjaukseen. Vuosikym-
menten työura on muuntanut
suuren osan työntekijän toimin-
nasta arkirutiineiksi, joiden mer-
kitystä ja voimaa ei enää tietoi-
sesti tajua – ennen kuin ne kerta
heitolla loppuvat. Välttämö-
n muutos on se, kaikesta ajasta tu-
lee omaa aikaa. Ei tarvitse herä-
tä aikaisin joka aamu, voi nous-
ta ylös milloin sattuu ja mennä
nukkumaan kun huvittaa. Tä-
stä vapaudesta nauttii aluksi täy-
sin siemauksin, mutta pian sen
hohdokkuus haihtuu. Päiväryt-
min loppumisen mukana voi ka-
dottaa myös ajantajun ja elämä-
stä katoaa selkeä rakenne.

Työyhteisön katoamisen myö-
tä katoaa myös suuri osa ihmi-